

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 2000/45

Karar Sayısı: 2000/27

Karar Günü: 5.10.2000

R.G. Tarih-Sayı :28.10.2000-24214

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Fazilet) Partisi TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Mehmet Recai KUTAN

İPTAL DAVASININ KONUSU : 29.6.2000 günlü, 4588 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Malî Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu"nun, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 6., 7., 11., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa

İptali istenilen 29.6.2000 günlü, 4588 sayılı Yasa şöyledir:

Amaç ve Kapsam

"MADDE 1.- Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak ve kamu malî yönetiminde disiplini temin etmek üzere; kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilât Kanunları ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin bu teşkilâtlarla ilgili hükümleri hariç) teşkilât, görev ve yetkilerine, personel kanunları veya kendi özel kuruluş kanunları uyarınca aylık veya ücret alan memurlar ve diğer her türlü kamu görevlileri ile bunların emeklilerine ve kamu malî yönetimine ilişkin kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklikler yapmak ve aynı konularda yeni düzenlemelerde bulunmak amacıyla Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi vermektir.

İlkeler ve Yetki Süresi

MADDE 2.- Bakanlar Kurulu ivedi ve zorunlu hallere münhasır olmak üzere 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

a) Kamu hizmetlerinin niteliğinin artırılmasını, hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini, vatandaşların Devlete karşı olan yükümlülüklerinin daha kolay, hızlı ve güvenilir bir biçimde yerine getirilmesini ve vatandaşların Devlete yaptıkları başvuruların en kısa sürede sonuçlandırılmasını,

b) Bürokratik işlemlerde vatandaşların yükümlülüklerinin gözden geçirilmesini, gereksiz işlem ve yükümlülüklerin kaldırılmasını, kamu harcamalarında israfın önlenmesini, gerektiğinde kamu kurumları ile bağlı ve ilgili kuruluş ve kurulların bu amaçla yeniden teşkilâtlandırılmasını,

c) Memurlar ve diğer kamu görevlileri arasındaki ücret adaletsizliklerinin giderilmesini, eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesini ve ücret sisteminin nitelikli personelin kamu kesiminde istihdamına olanak sağlayacak şekilde geliştirilmesini,

d) Devletin gelir ve giderlerinde birliğin ve şeffaflığın sağlanmasını ve bu suretle kamu malî yönetiminde disiplinin temin edilmesini,

e) Uygulanmakta olan ekonomik program hedeflerinin ve bütçe dengelerinin bozulmamasını,

f) Genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar için yapılacak kadro ihdaslarını, bu bent kapsamı içinde yer alan kurumların aynı sayıdaki boş kadrolarının iptali karşılığında gerçekleştirerek, toplam kadro sayısının artırılmamasını,

g) Bu Kanunun 1 inci maddesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşları tanımı içinde yer alan mahalli idarelerin hizmetlerinde verimliliğin artırılmasını ve bu amaçla gerektiğinde yeniden teşkilâtlandırılmasını,

Göz önünde bulundurur.

Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, Kanunun yayımından itibaren altı ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Yürürlük

MADDE 3.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 4.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- Başlangıç (Dördüncü paragraf) "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

2- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3- "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

4- "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

5- "MADDE 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

6- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

7- "MADDE 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

8- "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Aysel PEKİNER, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmalarıyla 21.7.2000 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kurallarıyla, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Yetki Yasalarının ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasal Konumu

Anayasa'nın 6. maddesinde, Türk Milleti'nin egemenliğini yetkili organları eliyle kullanacağı, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu ve devredilemeyeceği, 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafına göre, kuvvetler ayrılığı Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli bir devlet yetkisinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır.

Yetki Yasası ve KHK'lerle ilgili hükümler Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer almaktadır. 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisinin verilmesi TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede, KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunması zorunlu öğeler belirtilmiştir. Buna göre, yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını belirtilmesi gerekir. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda yetki yasasının, Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça belirleyerek Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir. Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının, TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa'da görüşülmesinde bile "öncelik ve ivedilik" aranarak KHK çıkarma yetkisi verilmesinin özel bir yönetime bağlanması konunun öneminden kaynaklanmaktadır.

Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, TBMM'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu yetki, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK'ler ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir..." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı'nca da "Kanun hükmünde kararname... yasama meclisinin acil bir durumda, kanun yapmak için geçecek sürede çıkaracağı kanun ihtiyacı, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için kurulmuştur." denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir.

Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında "sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler..."in kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiş, 163. maddede ise "Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez..." denilmiştir. Bu kurallar gereğince, TBMM, "Bakanlar Kurulu"na ancak yasak alana girmeyen belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

Yetki Yasası'nda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin "amaç", "kapsam" ve "ilkeleri"nin belirlenmesinden amaç, bu yetki ile Bakanlar Kurulu'nun neleri gerçekleştirebileceğinin

açıklığa kavuşturulmasıdır. KHK'nin, amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik biçimlerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Verilen yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkeler yönünden belirgin duruma getirilmesi, başka bir anlatımla somutlaştırılması, yürürlüğe konulacak KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının, 91. maddede belirlenen yasak alana girip girmediklerinin, önemli, ivedi ve zorunlu bir durum için düzenlenip düzenlenmediklerinin saptanabilmesi yönünden gereklidir.

KHK çıkartılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Bir yetki yasasının Anayasa'ya aykırı olmaması için Anayasa'daki öge ve ölçütlere, Anayasa Mahkemesi kararları ile getirilen yorumlara uygun olması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesi kararlarda açıklanan gerekçelerin gözönünde bulundurulmasını zorunlu kılar.

Yetki yasalarına kullanma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve her konuda KHK'lerle düzenlemelere gidilmesi, "önemli, zorunlu ve ivedi durumlar" dışında bu yetkinin verilmesi yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece yasama, yürütme ve yargı erki arasındaki denge bozularak yürütme, yasama organına karşı üstün duruma gelir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde yürütme organına amaç ve kapsamı belli olmayan sınırsız bir şekilde KHK çıkarma yetkisi verilerek yasama yetkisinin devredildiği ve kuvvetler arasındaki dengenin bozulduğu, amaç ve kapsamı belirsiz olan çok geniş yetki verilmesinin Başlangıç'taki temel ilkelere dayalı Hukuk Devleti ilkesini zedelediği, KHK çıkarma yetkisinin ancak belirli konularda, amacı, kapsamı, ilkeleri belirlenerek, somut ve sınırlı biçimde ivedi ve zorunlu hallerde verilebileceği, bu konuda birçok Anayasa Mahkemesi kararı bulunmasına karşın, Yasa'nın konusunun belirsiz, kapsamının da çok geniş olduğu, Türkiye'nin en ağır sorunlarının çözülmesinin amaçlandığı, ancak, bunları KHK'lerle değil ciddî ve yoğun çalışmalarla uzun zaman içinde ve yasalarla çözülebileceği, açıklanan nedenlerle Yasa'nın Anayasa'nın 2., 6., 7., 11., 87., 91. ve 153. maddelerine de aykırı olduğu belirtilerek iptali istenmiştir.

1- Yasa'nın 1. Maddesi ile 2. Maddesinin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

a- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

"Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı, yapacağı düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Başta yasama organı olmak üzere tüm organlar kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Kararlar gerekçeleriyle, yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle, yasama organı düzenlemelerde bulunurken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de göz önünde bulundurmak zorundadır.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için iptal edilen önceki kural ile "aynı" ya da "benzer nitelikte" olması, bunların saptanabilmesi içinde

öncelikle, aralarında "özdeşlik" yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik olup olmadığının incelenmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi, daha önce çıkarılan 3479, 3481, 3755, 3911, 3990 ve 4183 sayılı Yetki Yasalarını Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.

Dava konusu Yasa, konu, amaç ve teknik içerik yönlerinden iptal edilen önceki yetki yasalarıyla özdeş olmadığından Anayasa'nın 153. maddesine aykırı değildir.

b- Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 11., 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

4588 sayılı Yasayla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerine, aylık ve ücret alan memur ve diğer kamu görevlileri ile bunların emeklilerine ve kamu malî yönetimine ilişkin kanun ve KHK'lerde değişiklikler ve yeni düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Yasa'nın 1. maddesiyle personel, kamu mali yönetimi ve kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kurulu yetkilendirilmekte, 2. maddesinde ise, verilen bu yetkinin kullanılması sırasında gözetilmesi gereken ilkeler belirlenmektedir.

Anayasa'nın 87. maddesine göre, ancak, belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmesi gerekirken dava konusu Yasa'yla her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki verilmiştir. Bakanlar Kurulu, ayırık tutulan iki kurum dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını yeniden örgütleyebilecek, bunların görev ve yetkilerini yeniden düzenleyebilecek, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ücret, aylık, disiplin ve cezaları ile emeklileri hakkında kanun ve KHK'lerde değişiklik yapabilecek, Devletin gelirleri ve harcamalarına ilişkin tüm mevzuatı "kamu malî yönetimi" kavramı içinde değerlendirerek yeni kurallar getirebilecektir. Sınırları geniş ve belirsiz konularda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen "belli konu"larda verilen yetki olarak değerlendirilemez.

Öte yandan, yasa, Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen öğeleride içermemektedir. Yasa'nın 1. maddesinde çıkarılacak KHK'lerin "kapsam" ve konusu içiçe girmiş, kapsamının çok geniş ve sınırsız olması nedeniyle de verilen yetkinin 91. maddede öngörülen yasak alana girip girmediğinin denetimi olanaksız hale gelmiştir. Konu ve kapsamdaki bu sınırsızlık ve belirsizlik, TBMM'ne ait olan yasama yetkisinin yürütme organına devri anlamına gelir. Amaç, konu, ilke ve kapsamla ilgili sınırların belirli olması gerekirken bunlara uyulmadan KHK çıkarma yetkisi verilmesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

Yasa'nın 2. maddesinde, Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin ivedi ve zorunlu hallerde kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Yetkinin "önemli, ivedi ve zorunlu" durumlarla sınırlandırılması, dava konusu Yetki Yasası'nda olduğu gibi bunun takdirinin Bakanlar Kuruluna bırakılmasıyla değil, amacın, kapsamın ve konunun içeriği yönünden ivedi ve zorunlu olduğunun yasakoyucu tarafından saptanmasıyla olanaklıdır. Niteliği itibarıyla uzun süreli ve çok yönlü çalışmayı gerektiren düzenlemeler ivedi ve zorunlu olarak nitelendirilemez. Dava konusu Yasa'nın amaç ve kapsamındaki genişlik ve sınırsızlık, verilen yetkinin önemli, ivedi ve zorunlu durumları içerip içermediğinin tespitine imkan vermemektedir.

Açıklanan nedenlerle Yetki Yasası'nın 1. maddesiyle 2. maddesinin birinci fıkrası Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırıdır . İptali gerekir.

Dava konusu kuralların Anayasa'nın 6. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2- 2. Maddenin Son Fıkrası ile 3. ve 4. Maddelerin İncelenmesi

Yasa'nın 2. maddesinin son fıkrasında Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma Yetkisinin 6 ay süre ile geçerli olduğu belirtilmiştir. Yasa'nın amaç ve kapsamı gözetildiğinde, verilen sürenin makul ölçüleri aşmadığı sonucuna varıldığından kural Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.

Öte yandan, yürürlüğe ilişkin 3., yürütmeye ilişkin 4. maddenin de Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

3- İptal Kararının Diğer Maddelere Etkisi

2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında,"Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhinde yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir." denilmektedir.

İptal edilen kurallar nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan Yasa'nın 2. maddesinin ikinci fıkrası ile 3. ve 4. maddelerinin de 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca iptallerine karar verilmesi gerekir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

19.6.2000 günlü, 4588 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Malî Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu" iptal edildiğinden uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durumların ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar Yasa'nın yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

29.6.2000 günlü, 4588 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Malî Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu"nun:

A- 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ile Rüştü SÖNMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ile Rüştü SÖNMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- İptal edilen kurallar nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan 2. maddesinin ikinci fıkrası ile 3. ve 4. maddelerinin 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE, 5.10.2000 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Mahir Can ILICAK	Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY
Üye		Üye
Tülay TUĞCU		Ahmet AKYALÇIN

KARŞIOY YAZISI

Dava konusu 29.6.2000 günlü, 4588 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Malî Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu", kapsamının geniş olduğu, önemlilik, ivedilik ve zorunluluk

koşullarını taşımadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Yetki Yasası ve kanun hükmünde kararnamelerle ilgili kurallara Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmesi, 87. maddede TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede ise KHK çıkarılmasına yetki veren yasada nelerin bulunması gerektiği açıklanmıştır. Buna göre, Yetki Yasası'nda, çıkarılacak KHK'lerin amacı, kapsamı, ilkeleri, yetki süresi ile bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağının gösterilmesi gerekmektedir. Bu unsurlardan birinin belirtilmemesi, kuşkusuz Yetki Yasası'nı Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Ancak, 91. madde metninde bulunmadığı halde Anayasa Mahkemesi kararlarıyla yetki yasalarının geçerlilik koşullarına önemlilik, zorunluluk ve ivedilik gibi unsurlar da eklenmiştir. İçtihat yoluyla getirilen bu ikinci sınırlamanın, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmiş nedeni ile bağlantılı olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten yürütme organına tanınan bu yetki, yasama organının ağır işleme nedeniyle yetkilendirme yoluyla süratle önlem alınması gereken konularda sorunların gecikmeden çözümlenebilmesi amacıyla yöneliktir. Çoğu zaman konunun çok teknik olması ya da niteliğinden kaynaklanan özellikler göstermesi de bu tür bir düzenlemeyi gerekli kılabilir. Ne var ki, KHK çıkarılmadan önce onun hangi önemli, ivedi, zorunlu ya da teknik bir düzenleme yapma gereğinin sonucu olduğunu saptamak olanaklı değildir. Böyle bir denetimin Yetki Yasası aşamasında yapılmasındaki temel nedenin, yürütme organının amacı aşar biçimde KHK uygulamalarını yaygınlaştırmasını ve giderek bunun sürekli bir yetki devrine dönüşmesini engellemek olduğu düşünülebilirse de yasakoyucunun yetki yasası aşamasında KHK çıkarılmasına izin verilen konuları çok ayrıntılı biçimde düzenlememesi durumunda bu yetkinin kötüye kullanılabileceği sadece bir varsayımdır. Kaldı ki Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisini kötüye kullanması durumunda TBMM'nin verdiği yetkiyi her zaman geri alabileceğinde duraksamaya yer yoktur. Anayasa'nın 91. maddesinin yedinci ve sekizinci fıkraları uyarınca KHK'lerin Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulması ve bunların öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi zorunluluğu getirilmesi de KHK çıkarma yetkisinin TBMM'ce denetlenmesi amacıyla yöneliktir. Bu nedenle Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin sınırsız olduğundan sözedilemez. Ayrıca, anayasal denetimin somut verilere dayanması gerekir. Bu nedenle ancak KHK'lerin incelenmesi sırasında ortaya çıkabilecek somut olaylar doğrultusunda yapılacak değerlendirmeler sonucunda saptanabilecek önemli, ivedi, zorunlu gibi durumların, bunların dayanağı olan yetki yasalarının anayasal denetimi sırasında gözetilmesi Anayasa'nın 91. maddesi ile Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin Anayasa'nın öngörmediği biçimde daraltılması sonucu doğurur.

Öte yandan, kararda dava konusu Yasa'nın konusu ve kapsamının geniş ve belirsiz olduğu gerekçesine dayanılmasına karşın bu konudaki sınırın ne olması gerektiği açıklanmamakta ve KHK çıkarma yetkisinin kullanılabilmesi için öngörülen önemli, ivedi ve zorunlu durumların tanımı da yapılmamaktadır. Oysa anayasal denetimin, yeni yasal düzenlemelere temel oluşturabilmesi için açık ve anlaşılabilir ölçütlere dayanması zorunludur.

Açıklanan nedenlerle dava konusu düzenlemenin Anayasa'nın 87. ve 91. maddesinde öngörülen koşullar yönünden bir belirsizlik ve eksiklik içermediği sonucuna varıldığından davanın reddine karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Esas Sayısı: 2000/45
Karar Sayısı: 2000/27

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK

Üye

Rüştü SÖNMEZ